



# Descentralización: otra estocada neoliberal

FRENADESO, 2015

## Neoliberalismo y Descentralización.

La fuerza fundamental que impulsa actualmente la descentralización en América Latina está inspirada por el proyecto neoliberal. Este proyecto impone su ritmo y condiciona brutalmente las políticas nacionales.

Bajo la nomenclatura de los principios de la libertad, la "descentralización", término que es entendido como profundización de la "desestatización", esconde un proyecto de centralización capitalista del poder económico a escala mundial y se ejecuta desde los Estados, apoyándose en las interpretaciones más centralistas del poder político. Es decir, con la descentralización lo que está en juego no es la existencia o la magnitud del Estado sino sus funciones.

La descentralización neoliberal, lleva como propósito la reducción sobre todo de las políticas sociales, que equivale directamente a reducir la capacidad de atención de las demandas sociales por parte del Estado, ganadas todas ellas en las luchas sociales, para que una instancia supuestamente “representativa del interés social” (gobiernos municipales-locales) modere, regule los efectos sociales de pauperización, de exclusión, resultantes de los mecanismos del mercado. ¿Cómo combina este proyecto neoliberal los ejes de la descentralización? Priman lo administrativo y económico y una determinada interpretación de los mismos que apunta a una reducción de las funciones sociales que pretendían garantizar la satisfacción elemental de las necesidades de las mayorías y la defensa de sus derechos humanos.

En el eje administrativo, como gran justificador del económico, se privilegia el nivel local del Estado (Municipio, Provincia) y se “apoya su capacidad de administrar y gestionar servicios”; se propugnan fórmulas de justificación de proyectos de inversión donde la recuperación y el no subsidio son la norma. Esto ocurre en el contexto real de una reducción de recursos de un nivel a otro del Estado. Implica una “limpieza” del sector público de sentido social, haciéndolo rentable y, por tanto, pasible en otra etapa de ser privatizado.



## Las Cifras Municipales.

Panamá es un país con tasa de crecimiento del PIB para el 2014 de 6.2%, siendo el país de América Latina con mayor tasa de crecimiento. Su población no alcanza los 4 millones de personas, de las cuales casi un millón viven en pobreza y unos 500 mil en pobreza extrema. La desigualdad social es alarmante debido a la mala distribución de la riqueza, situación que tiende a agravarse dado el modelo de crecimiento concentrador económicamente (en pocas actividades y pocas áreas geográficas) y excluyente socialmente (115 personas ultra millonarias concentran la riqueza); el 20% de la población con mayor poder económico maneja el 56% de los ingresos, mientras que el 10 más pobre recibe el 3.3% de los ingresos.

Desde el punto de vista espacial, la división política del país se constituye en 78 municipios y 648 corregimientos.

A nivel de ingresos, la Ciudad de Panamá, con el 25% de la población, representa alrededor del 59% del total de los ingresos corrientes municipales. A excepción de Ciudad Panamá, cuyo principal ingreso proviene de los no tributarios (53% del ingreso total), para el resto de municipios los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos para la financiación de la gestión pública local (entre 54 y 64% del total de ingresos). En términos de los recursos de los transferidos como porcentaje del gasto total, los municipios ejecutan apenas el 3.5% de este. La Ciudad Panamá representa más del 50% del local y el resto de los municipios apenas equivalente al 1.7% del gasto total del gobierno nacional.

**Clasificación de los municipios por nivel de ingreso 2009 (miles de balboas)**

GRUPO	Clasificación	Total municipios	Total población
1	Ciudad Panamá	1	845,684
2	Ingresos > B/.2001	7	1,228,612
3	3 B/.501 < Ingresos > B/.2000	22	702,583
4	4 Ingresos < B/. 500	45	525,871

**Fuente:** BID (2010): Panamá: Estudio sobre rendimiento, limitaciones y mejoras a las finanzas municipales.



En cuanto a la inversión, el “Atlas de Desarrollo Humano Local” (PNUD, 2015), establece que “en términos absolutos, la inversión se concentra en Panamá debido a su tamaño poblacional pero cuando se calcula el valor de la inversión por habitante se observa una situación distinta entre provincias. Para el año 2013, se estimó en B/. 486 por habitante el monto de inversión pública promedio en el país, Darién presenta la mayor inversión en el 2013, superando los 1.000 balboas por habitante; sin embargo, la mayor parte de esta inversión es en servicios económicos o de fomento de la producción e infraestructura, el componente de servicios sociales es cercano a los 200 balboas”. Sin embargo, hay que recordar que los promedios esconden las inequidades sociales, tal como sucede con la distribución del PIB per cápita del país. Darién es una de las provincial más excluidas del país, con niveles de pobreza y extrema pobreza alarmantes, donde la población cuestiona las supuestas inversiones, muchas de ellas cargadas de sobrecostos y de pagos de asesorías externas, que desdicen de la misma.

*Presupuesto de asignación regional ejecutado por provincia y comarca en servicios sociales y económicos. Valor promedio por persona en balboas. Año 2013.*

Provincia y comarca	Servicios Sociales (B/. por persona)	Servicios Económicos (B/. por persona)	Total (B/. por persona)
Bocas del Toro	166	130	296
Coclé	138	352	490
Colón	233	110	343
Chiriquí	183	85	269
Darién	193	849	1042
Herrera	160	446	606
Los Santos	372	495	867
Panamá	234	336	570
Veraguas	199	302	501
Guna Yala	166	7	173
Emberá Wounaan	73	0	73
Ngäbe Buglé	85	31	116
<b>Total País</b>	<b>209</b>	<b>278</b>	<b>486</b>

Fuente: PNUD “Atlas de Desarrollo Humano Local”, Panamá 2015.

El documento del PNUD resalta que existen desigualdades notables en la distribución del presupuesto municipal por habitante entre provincias y destacan tres grupos: “aquellas



con un presupuesto relativamente alto o mayor a B/ 40 –como Panamá, Colón, Chiriquí y Los Santos-, provincias con un presupuesto medio o entre B/ 20 y 40 -Herrera, Veraguas, Coclé y Bocas del Toro-; y aquellas con un presupuesto bajo, tal es el caso de la provincia de Darién y las Comarcas Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé (la Comarca Guna Yala no tiene distritos municipales)”. Igualmente reconoce que estas desigualdades también se presentan a nivel provincial entre municipios, por ejemplo, en Colón se tiene al municipio con más alto presupuesto municipal per cápita: Donoso con B/380, y a un municipio como Chagres con apenas B/ 21.

*Presupuesto Municipal por habitante, por distrito y provincia*

	2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013
<b>Bocas del Toro Provincia</b>	33.70	29.13	28.20	25.09	<b>Los Santos Provincia</b>	33.96	37.91	45.58	42.26
Changuinola	22.20	18.77	20.95	18.42	Macaracas	28.56	32.40	38.62	32.30
Bocas del Toro	36.86	39.80	40.10	36.71	Tonosí	31.65	30.98	36.28	34.26
Chiriquí Grande	137.62	111.50	79.67	71.66	Las Tablas	30.86	31.43	35.48	37.65
<b>Coclé Provincia</b>	19.20	20.12	22.89	26.64	Los Santos	30.86	38.69	45.50	40.61
Antón	23.92	22.70	27.63	36.13	Guararé	41.59	44.62	49.40	49.38
Aguadulce	26.22	26.35	27.95	30.62	Pocí	38.09	51.69	47.20	49.82
Olá	15.96	17.55	19.31	24.90	Pedasi	67.44	74.91	93.31	96.61
Penonomé	15.25	16.14	20.25	24.49	<b>Panamá Provincia</b>	61.93	51.12	56.83	59.90
Natá	23.45	17.19	20.20	19.41	Arraiján	15.32	18.65	20.52	22.50
La Pintada	8.22	19.98	16.42	14.50	Chepo	21.27	24.46	27.18	27.68
<b>Colón Provincia</b>	29.35	41.69	51.12	52.51	San Miguelito	27.46	28.62	28.63	29.29
Chagres	23.19	25.57	26.12	21.16	La Chorrera	24.07	28.29	29.89	30.49
Portobelo	22.28	34.18	21.25	25.24	Capira	28.50	29.78	32.67	32.86
Colón	29.36	41.98	35.09	35.50	Chimán	30.82	34.89	41.31	60.44
Santa Isabel	55.43	59.97	72.54	51.52	Chame	40.68	41.11	52.05	67.26
Donoso	32.02	49.71	353.35	380.35	San Carlos	44.80	46.15	60.61	82.54
<b>Chiriquí Provincia</b>	39.76	43.63	45.38	42.38	Panamá	94.54	71.94	80.95	84.95
San Félix	28.94	34.44	35.81	16.25	Balboa	233.35	236.01	317.78	324.15
Barú	21.90	24.11	26.35	25.78	Taboga	337.70	372.24	320.76	345.29
San Lorenzo	23.14	25.09	27.47	25.93	<b>Veraguas Provincia</b>	21.60	23.65	28.01	28.83
Bugaba	23.15	32.79	31.99	28.50	Santa Fe	11.11	11.60	12.60	11.48
Tolé	141.43	154.41	78.82	31.81	San Francisco	12.40	12.12	15.91	13.47
David	30.76	29.55	30.89	35.30	Las Palmas	12.27	15.07	16.82	14.10
Remedios	38.86	44.62	48.29	37.27	Soná	18.33	17.27	18.15	17.13
Alánje	45.10	42.74	56.94	43.59	Calobre	15.38	20.38	21.27	19.83
Gualaca	42.08	101.31	134.36	52.70	Cañazas	10.38	10.46	17.81	19.94
Boquerón	77.56	75.74	69.60	73.13	La Mesa	13.14	14.33	17.61	26.69
Boquete	58.27	56.95	58.33	76.93	Montijo	33.90	36.14	38.10	34.00
Dolega	45.58	55.25	63.55	81.68	Santiago	25.57	27.36	30.11	34.86
Renacimiento	109.20	109.45	140.91	101.94	Mariato	40.62	44.68	48.94	47.08
<b>Darién Provincia</b>	17.87	21.84	19.56	18.79	Río de Jesús	63.22	84.95	100.73	55.38
Pinogana	11.63	16.82	11.09	9.07	Atalaya	33.48	39.21	72.92	74.45
Chepigana	22.95	25.96	26.60	26.93	<b>C. Emberá Wounaan</b>	16.98	16.63	14.74	19.63
<b>Herrera Provincia</b>	25.34	29.82	31.83	31.40	Cémaco	12.65	12.39	19.25	25.61
Ocú	17.42	18.37	20.85	17.01	Sambú	31.12	30.46	...*	—*
Los Pozos	20.05	19.78	19.75	19.85	<b>C. Ngäbe Buglé</b>	8.21	8.31	8.45	8.27
Parita	22.22	20.70	22.60	20.58	Müna	6.19	6.61	6.01	6.09
Las Minas	16.46	27.26	33.99	24.93	Kusapín	6.44	6.89	8.64	6.25
Pesé	20.89	25.25	26.02	27.46	Besiko	7.28	7.48	7.05	6.64
Santa María	30.01	33.41	32.66	30.07	Kankitú	7.89	7.53	7.83	8.13
Chitré	30.81	37.30	39.43	41.23	Nolé Duima	11.07	10.06	8.68	8.93
*sin dato									

Fuente: PNUD “Atlas de Desarrollo Humano Local”, Panamá 2015.



## Proyecto Ley.

El 2 de septiembre entró en la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley 234 que reforma la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública y dicta otras disposiciones, el cual está planteado entrar en ejecución a partir del 1 de enero de 2016. El mismo consta de 82 artículos, cuyo objetivo, según sus proponentes “proveer de más recursos a los gobiernos locales para resolver los problemas de sus comunidades” a partir de pilares: traspaso de competencia, fórmula de solidaridad y fortalecimiento de capacidad de gestión.

En la exposición de motivos, se hace alusión al artículo 233 de la Constitución Política, en lo referente a las funciones del Municipio; igualmente la responsabilidad del Ejecutivo en garantizar el cumplimiento de los mismos dentro del proceso de descentralización del proceso de las competencias que el Estado promoverá y realizará; finalmente establece como se descentralizará la Administración Pública.

Hasta la fecha la ley que rige esta materia es la Ley 37 de 2009, aprobada bajo la administración de Martín Torrijos, pese a las críticas suscitadas por el movimiento social ante la marcada referencia neoliberal del proyecto. Con el gobierno de Ricardo Martinelli, la ley fue suspendida hasta junio de 2014 (Ver Ley 77 de noviembre de 2009).

El gobierno de Juan Carlos Varela, ha considerado necesario realizar cambios a la ley original, so pretexto que adquiera eficacia. Varela que argumenta amplia consulta del proyecto, olvido la participación de las comunidades, supuestos beneficiarios de la descentralización.

El supuesto "diálogo" del Ejecutivo se circunscribió a los alcaldes y consejos municipales; al nivel de la Comisión de Asuntos Municipales de la Asamblea las llamadas consultas ciudadanas (6 consultas) se dieron con la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA), la Coordinadora de Representantes, la Concertación Nacional ; es decir “diálogos de yo con yo”. Estos llamados procesos de diálogo y/o consulta, con las autoridades municipales y de corregimientos, giraron fundamentalmente sobre el tema de los ingresos (distribución del impuesto de inmueble entre los diferentes municipios del país). Mismo que ha generado y seguirá generando “ronchas” entre Alcaldes y Diputados (recursos para



el clientelismo político que garantice su reelección o el paso de algunos Alcaldes a la Asamblea de Diputados).

Según el proyecto ley, “el monto asignado **puede** ser utilizado en las siguientes competencias compartidas con el gobierno central”. La experiencia latinoamericana (Ver Chile, México, Colombia), es que algunos municipios (sobre todo los más distantes y pobres) fueron abandonados por el gobierno central, generando el cierre de escuelas, centros de salud, etc.

Las áreas que involucra la descentralización son: educación y salud (mantenimiento y mejoras de la infraestructura); deporte y recreación (construcción y mantenimiento de infraestructura); transporte y movilidad (construcción y mantenimiento de aceras, mantenimiento de caminos rurales); servicio público domiciliario (construcción y mantenimiento de acueductos y alumbrado en áreas rurales, recolección de basura, reciclaje, canalización y dragado de servidumbres pluviales); seguridad (infraestructura); servicios sociales (construcción y mantenimiento de COIF, infraestructura para mitigar riesgos y desastres naturales, construcción de comedores comunales y municipales); turismo y cultura (construcción y mantenimiento de infraestructura turística, cultural, artística y religiosa); desarrollo económico y social (equipamiento urbano, mejoras infraestructura pública, embarcaderos fluviales o lacustres, construcción y mejoras de mercados municipales, infraestructura para micro empresas municipales).

Según el programa de inversión obras públicas y de servicios municipales se fortalecerá el desarrollo social, educativo y de salud; combate a la pobreza; promoverá la inclusión de jóvenes, personas con capacidades especiales, grupos sociales tradicionalmente excluidos y marginados. A pesar de este señalamiento, lo cierto es que no existen planes estratégicos municipales que contemplen una real participación, además, la descentralización neoliberal en América Latina, en esta materia, ha tenido como resultado reducción de la cobertura de salud y educación; mayor pobreza, mayor exclusión y marginalidad.

El proyecto contempla una reestructuración institucional que involucra varias dependencias públicas y la modificación de las leyes que regulan los gobiernos locales, así se crea la Secretaría Nacional de Descentralización (adscrita al Ministerio de la Presidencia), el Comité Ejecutivo de Descentralización. El Presidente de la República nombrará al Secretario y Subsecretarios de la Secretaría, quienes tiene entre sus



responsabilidades “proponer los mecanismos para convocar a los representantes de la sociedad civil” (de qué se trata “consultas mediatizadas”). El Comité estará integrado por los Ministros de la Presidencia, Gobierno, MEF, MOP, Ambiente; el Presidente de la Asamblea, un representante de la asociación de municipios, de alcaldes y de la coordinadora de representantes; además con derecho a voz un representante de la Contraloría. Llama la atención que no estén representantes de MEDUCA ni de MINSA a pesar que se “construirá y mejorará infraestructura” para estos dos sectores. También, la pregunta es dónde quedó la “descentralización” y “autonomía municipal” si el peso lo tiene el Ejecutivo.

En cuanto al financiamiento, éste tiene como una de sus principales fuentes el impuesto de bienes inmuebles por parte de los municipios (el cual resultó polémico durante la administración pasada), distribuidos en 90% para inversión y 10% para funcionamiento. La otra fuente son los recursos de PRONADEL (110 mil dólares por municipio: 70% para inversión y 30% para funcionamiento), que será reemplazado por el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales, cuya diferencia más allá del nombre es que las licitaciones y adjudicaciones se harán desde los municipios y juntas comunales.

En cuanto al impuesto de bienes inmuebles será cobrado por los municipios. El monto bruto de la asignación (recaudación, incluyendo multas y recargos), se entregarán en partidas trimestrales. La Secretaría Nacional de Descentralización aplicará la fórmula de asignación: 50% de lo recaudado será asignado directamente a la cuenta del municipio respectivo; el remanente del total recaudado, después de cumplido lo anterior, se asignará a cada municipio atendiendo al porcentaje de la población total del país, de cada municipio, según el último censo de población.

Una vez determinado el monto bruto de asignación, si hay municipios con una asignación menor de 500 mil, se aplicará la fórmula de solidaridad intermunicipal, que consiste en dividir el monto asignado bruto de un municipio específico con el monto el monto asignado bruto superior a 500 mil entre el excedente total. El resultado de esa operación se multiplica luego por el diferencial total, y el resultado es el monto con el que ese municipio debe contribuir a la solidaridad intermunicipal.

Los distritos con mayor porcentaje en recaudación están Panamá, Colón, David y La Chorrera. Municipios que menos recaudan: Sambú, Taboga, Chimán, Pocrí, Remedios; y los que están dentro de las comarcas indígenas.



### Los municipios gestionarán cerca del 0.5% del PIB

- **B/.180** millones pasarán a los municipios, en concepto de Impuesto de Bien Inmueble. El dinero lo recaudará, por lo pronto, la Dirección General de Ingresos.
- **B/.500** mil, por lo menos, deberá recibir cada uno de los gobiernos municipales. Los que no lleguen a esa cifra serán subsidiados por los 30 que más ingresos recibirán.
- **B/.110** mil aportará el Gobierno Central a los municipios pobres, para un plan de obras públicas y servicios municipales.

Fuente: La Estrella de Panamá, Redacción Dominical. Septiembre 2015.

Se plantea que 45 municipios (58%) deberán ser subsidiados. Asimismo, se establece un presupuesto mínimo de 500 mil dólares para las comunas que no generan ingresos, y el 'apoyo solidario' de los 30 municipios que más recaudaciones puedan lograr para beneficiar a los otros 45 con menos ingresos.

A este respecto, existe preocupación, dado que el proyecto ley de descentralización puede dar cabida a retomar la propuesta de aumentar la recaudación de los impuestos bienes inmuebles a través de la revalorización catastral (propuesto por la administración de Martinelli). Según el ministro de la Presidencia el impuesto inmueble genera unos 180 millones de dólares al año.

La repartición de los recursos ha sido uno de los temas conflictivos entre Ejecutivo y autoridades municipales y locales. Ahora en la Asamblea, comienza a surgir las disputas entre autoridades municipales y locales versus diputados, que ya han manifestado su preocupación por los fondos ("clientelismo político").

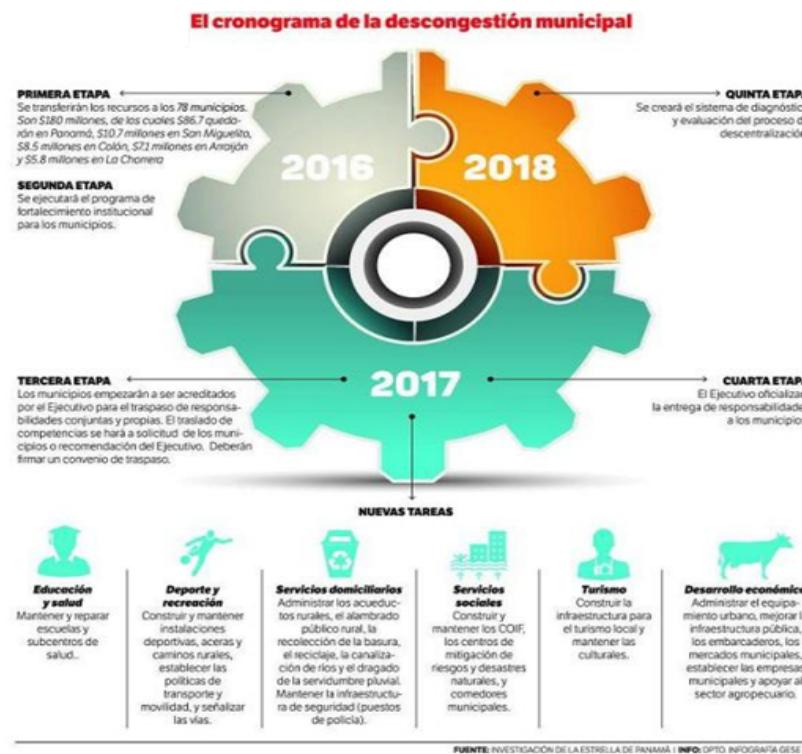
Igualmente, el proyecto ley establece que se mantendrá el control previo por parte de la CGRP, sin embargo reconocen que ésta solo tiene oficinas de fiscalización en 39 de los municipios. Se contempla, además, el esquema neoliberal de "gestión basada por resultados".

Sobre este tema sobran las dudas razonables sobre la transparencia efectiva. No podemos olvidar que las Juntas comunales fueron denunciadas por el inadecuado manejo de los recursos recibidos entre 2009 y 2014, (B/. 240 m), y que a la fecha han sido sobreseídas provisionalmente, dado la justicia selectiva que ha prevalecido en la atención de las autoridades en el tema de la corrupción.

El proyecto contempla realizarse en siete etapas: (1) Preparación, (2) Fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales, (3) Certificación de los Municipios por parte de la



Secretaría Nacional de Descentralización, (4) Traslados de competencia y recursos, (5) Creación del sistema de evaluación, seguimiento y monitoreo, (6) Evaluación y ajuste del proceso, (7) Consolidación del proceso de descentralización. La etapa 1 y 2 en el 2016, etapa 3 y 4 en el 2017, etapa 5 y 6 en el 2018, y la etapa 7 desde el primer año que se asuma la competencia.



No podían faltar las dietas. El Consejo Provincial recibirá dietas por asistencia entre 200 y 500 balboas, ello incluye a los alcaldes que participen. Al representante elegido de entre las Juntas de Desarrollo Local (integrada por 10 miembros), acreditado por el Consejo Municipal y la Junta de Desarrollo Municipal, se le contemplará el renglón de transporte.

Como era de esperar, el proyecto ley no plantea la participación comunitaria. Las Juntas Comunal quedan en manos de los Representantes de Corregimiento, quienes designarán los 4 miembros. Al Consejo Municipal se le asignan competencias: crear empresas municipales o mixtas para proveer explotación de bienes y servicios; celebrar contratos con entidades públicas o privadas para crear empresas municipales o mixtas; establecer impuestos, contribuciones, derechos y tasas para atender los gastos administrativos, servicios e inversiones municipales; crear y mantener empresas y servicios de utilidad



pública **en especial agua, luz, teléfono, gas, transporte, alcantarillado y drenaje**, prestar éstos, ya sea directamente o en forma de concesión y en este último caso **preferentemente mediante licitación pública** o en acuerdo con otras entidades estatales; entre otros. Sin lugar a dudas, incremento o nuevos impuestos, venta de la patria y cuidado con los negociados (corrupción).

Como se ve, la descentralización que impulsa el gobierno panameño de Juan Carlos Varela, y que cuenta con el respaldo del pacto de gobernabilidad (PRD, CD, MOLIRENA e Independiente), es otra estocada neoliberal al pueblo panameño.